以精细化推进“放管服” 让城市治理更有温度 小型餐饮临时备案制度全面“升级”

一、背景缘由

2017 年本市出台《上海市食品安全条例》，创设性提出对因某些特定原因办不了食品经营许可的小型餐饮，在确保食品安全和卫生要求、不影响周边居民正常生活等条件下，可采取备案办法，纳入监管体系。基于该地方性法规，本市 2017 年 7 月 1 日开始实施《上海市小型餐饮服务提供者临时备案监督管理办法（试行）》。临时备案管理制度对满足群众民生需求、有效疏导无证无照餐饮发挥了重要作用，是本市深化“放管服”改革、优化营商环境的重要成果。该制度实施两年多来，取得了良好效果，政策试行期间未发生重大食品安全问题，但同时也存在房屋性质问题导致办理证照难、基层管理权责不对等、郊区和中心城区工作不平衡、监管协同性不够等问题。为进一步完善并发挥该制度的作用，推动制度创新，上海市市场监管局于 2019 年年初着手修订原《管理办法》。2019 年 12 月 20 日，上海市人民政府正式发布“升级版”《上海市小型餐饮服务提供者临时备案监督管理办法》（以下“简称《办法》”），并于 2020 年 1 月 1 日起施行。

二、基本做法

《办法》的修订从引导和鼓励小型餐饮持续健康发展的角度，为从业人员提供稳定的政策预期，支持经营者改善经营条件，为市民提供更优质的服务和体验，切实提升本市小型餐饮精细化管理水平。《办法》共 27 条，主要有六个方面的内容：一是提高临时备案的要求，增加了做好市容环境卫生工作的承诺及异味处理符合环保要求等内容；二是增加纳入“一网通办”的相关内容，鼓励推广电子证照应用，增加“一网通办”办理渠道；三是严格落实《上海市生活垃圾管理条例》，要求经营者不得主动提供一次性餐具；四是强调

网络食品交易第三方平台提供者的义务；五是授予区政府在营业证照办理规定上一定的裁量权，支持符合条件的临时备案小型餐饮获得食品经营许可；六是调整相关机构名称、职责等。

三、主要成效和推广价值

一是坚持需求导向，妥善处理好固化和引领的关系。《办法》在修订过程中，既把实践证明行之有效的做法及时固化下来，又对标经济社会发展和改革进程主动谋划、前瞻引领。一方面，《办法》延续和完善原有临时备案制度，包括延续不禁止经临时备案的小型餐饮服务提供者从事网络食品经营活动及保持“小型餐饮服务提供者临时备案有效期为 1 年，延续次数一般不超过 2 次”的规定；另一方面《办法》打破监管数据之间的信息壁垒，增设了“一网通办”的相关规定。从民众角度，让临时备案申请者能够及时、方便地获取更好地公共服务；从政府部门角度，逐步实现小型餐饮临时备案登记系统和其他证照登记系统之间的数据共享，提高政府部门办事的协同性和便利度。同时，强调发挥网络食品交易第三方平台的作用。《办法》根据《食品安全法》的有关规定，增设了网络食品交易第三方平台义务的条款。网络食品交易第三方平台提供者应当对入网食品经营者建立检查监控制度，并履行制止、报告和停止提供服务的义务。

二是坚持问题导向，妥善处理好创新和规范的关系。《办法》在修订过程中，坚持在法治的框架内，对改革创新予以支持，为深化改革和制度创新预留空间，实现改革与法治同步推进、动态平衡。从原《办法》试行两年的情况看，小型餐饮临时备案延续申请比重较高，转许可比重较低，一方面说明小型餐饮具有一定的市场需求，经营主体有较强的生存能力；另一方面，说明涉及现有房屋性质有关政策不突破的情况下，由临时备案转为许可的难度较大。为进一步深化“放管服”改革力度，鼓励小型餐饮不断提高服务质量水平，《办

法》规定小型餐饮提供者申请办理营业执照，同时符合因房屋属性原因办理临时备案、在临时备案期间连续 2 年未被行政处罚及周边居民没有反对意见等 3 个条件的，区政府可以决定减少申请人关于场所可用于经营的证明材料。一方面，从顶层制度设计层面赋予各区在营业执照办理规定上的裁量权，允许各区在一定范围内进行政策探索。另一方面，从制度可操作性上，各区可实事求是地根据本区特点，在遵循“居改非”准入标准的前提下，综合考虑土地综合利用、商业设施完善、用途管制、小型餐饮特点等因素，拓宽小型餐饮取得食品经营许可的渠道，让小型餐饮服务提供者感受到有温度的监管。

三是坚持效果导向，妥善处理好稳定和变动的关系。《办法》在修订过程中，既保持稳定，又不断探索。一方面加强事中事后监管，完善小型餐饮退出机制，将已备案小型餐饮监管与社会共治、网格化管理等综合治理相结合，及时发现、报告和处置问题。另一方面加强对各区的业务指导和工作监督，及时印发《小型餐饮提供者临时备案经营品种目录》等六项小型餐饮提供者临时备案的相关材料。同时，鼓励各区因地制宜开展改革试点，结合区域实际，借鉴经验做法，研究制定区级层面配套实施文件，在确保食品安全底线的前提下，选取一批优质经营主体和具有代表性的房屋类型，采取措施推动符合要求的临时备案转为执证照经营。

“升级版”《上海市小型餐饮服务提供者临时备案监督管理办法》坚持立法为民，在民生高品质、细微处下功夫，不断提高城市管理精细化水平，较好地发挥了地方立法补充、先行、创制的作用，让监管更有温度，让民生答卷更有厚度，让地方立法助推城市发展，切实保障老百姓舌尖上的安全。